

Рядінська В. О.,*доктор юридичних наук, професор,
завідувачка науково-дослідної лабораторії проблем правового
та організаційного забезпечення діяльності Міністерства
Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України***Костенко Ю. О.,***кандидат юридичних наук, доцент,
доцентка кафедри теорії та історії держави і права та адміністративного права
Донецького національного університету імені Василя Стуса*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ КОНТРОЛЬНИХ ВІДНОСИН В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СФЕРІ

Анотація. У статті досліджено окремі аспекти характеристики правової природи контрольних правовідносин в адміністративній сфері. Проаналізовані наукові підходи до визначення категорії «контроль», зокрема, як: елемента державного управління чи функції управління; виду зворотного зв'язку; стадії управлінського циклу; способу забезпечення законності чи метода (форми) управлінської діяльності.

Обґрунтовано, що зміст контролю виявляється у трьох основних аспектах: 1) контроль як систематична і конструктивна діяльність керівників органів управління й одна з основних управлінських функцій, тобто контроль як діяльність; 2) контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку; 3) контроль як невід'ємна складова частина процесу ухвалення і реалізації управлінських рішень, що безперервно бере участь у цьому процесі від його початку до завершення. Виділено види контролю та доведено, що управлінські відносини є змістом і об'єктом керівного впливу на соціальні процеси, що здійснюються у правовій формі. У такому розумінні вони мають місце скрізь, де здійснюється управлінська діяльність. Уточнено, що адміністративний контроль пов'язаний із зовнішньовладною діяльністю компетентних органів виконавчої влади, інших державних адміністративних органів щодо здійснення перевірок дотримання фізичними і юридичними особами, що перебувають у сфері постійного або тимчасового безпосереднього адміністративно-регулюючого впливу цих органів, положень законів і підзаконних нормативно-правових актів, які діють у цій сфері. Фактично адміністративний контроль здійснюють усі без винятку державні органи виконавчої влади відповідно до наданих їм прав і покладених на них юридичних обов'язків, отже, контроль є гарантією неухильного проведення принципу законності в життя такими суб'єктами.

Ключові слова: контроль, державний контроль, адміністративний контроль, функція управління, принцип законності.

Постановка проблеми. Одним із напрямів дослідження правової природи контрольних відносин у публічній сфері є загальнотеоретичний аналіз визначення поняття контролю взагалі. Категорія «контроль» використовується в різних галузях науки, тому сутність контролю як явища об'єктивної дійсності є предметом дослідження вчених у галузі управління,

соціології, економіки, юриспруденції [1–27]. Причому правники визначають його по-різному: як засіб, чинник, елемент, функцію, діяльність, систему, метод, що зумовлюється дослідженням такого феномену крізь призму інтересів представників різних наукових напрямів. Можна погодитися з позицією кожного з авторів, тому що в індивідуальному підході міститься якийсь елемент того великого і місткого змісту, яким і наділяється поняття «контроль».

Мета статті – зробити аналіз диференційованих підходів щодо визначення категорії «контроль» та з'ясування природи контрольних відносин в адміністративній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. В адміністративно-правовій науці контроль розглядається як елемент державного управління чи функція управління [4, с. 11; 5, с. 433; 6, с. 303]. Так, Г. Райт розглядає контроль як функцію управління та вважає, що «контроль – це: запровадження норм; контроль результатів і порівняння їх із нормами; виправлення відхилень; перегляд й коригування результатів контролю та змін обставин; спілкування протягом контрольного процесу» [7, с. 46]. Близьку позицію займає В.Г. Афанасьєв [8, с. 125].

Трапляються і більш вузькі підходи до визначення сутності контролю. Так, Е.О. Вознесенський підкреслював: «Оскільки саме суспільне управління зводиться до управління людьми (однаковою мірою справедливо і для управління виробництвом), остільки і контроль, як його важлива функція, спрямований на перевірку обґрунтованості дій людей» [9, с. 11]. Варто зазначити, що це положення стало основою низки сучасних робіт, що присвячені вивченню питань контролю [10, с. 3; 3, с. 12].

Поряд із визначенням контролю як функції управління в юридичній літературі трапляються й такі його визначення, як вид зворотного зв'язку, стадія управлінського циклу, спосіб забезпечення законності чи метод (форма) управлінської діяльності. Перший напрям у характеристиці сутності контролю відбито в роботах учених, що взяли за основу кібернетичний підхід. З цих позицій контроль визначають як найважливіший вид зворотного зв'язку, каналами якого суб'єкти влади одержують інформацію про фактичне становище, виконання рішень [11, с. 608; 12, с. 124]. Без механізму зворотного зв'язку між суб'єктом і об'єктом процес соціального управління втратив би чіткість і цілеспрямованість. Щоб успішно управляти, той,

хто управляє, повинен знати результати свого управлінського впливу на об'єкти управління.

Звичайно, з погляду інформаційних аспектів процесу управління контроль є формою зворотного зв'язку. Проте, як слушно підкреслює І.А. Белобжецький, за такого підходу контроль штучно відривається від процесу ухвалення управлінських рішень, не видна найважливіша риса контролю – можливість і необхідність активного впливу на господарські процеси [13, с. 14]. Кібернетичне тлумачення контролю, на думку вченого, має допоміжний характер, тому що на перший план висуваються технічні аспекти, а не соціально-економічні, які мають домінувати. Інша позиція викладена в роботі «Контроль у системі управління», автор якої розглядає механізм зворотного зв'язку як серцевину контролю [14, с. 12].

Другий напрям у визначенні контролю пов'язаний із тим, що процес управління має циклічний характер і складається з низки стадій, які змінюють одна одну: визначення мети, ухвалення рішення та вираження його назовні, організація виконання рішення, контроль за його виконанням [15, с. 340]. Отже, контроль трактується в даному разі як особлива стадія управлінського циклу. У контексті сказаного хотілося б звернути увагу на слова М.С. Студенікіної: «<...> якщо не пов'язувати контроль із кожним окремим рішенням, а розглядати його як вид діяльності, то він є функцією управління, але якщо його розглядати стосовно кожного ухваленого рішення, то контроль можна назвати стадією управлінського циклу» [16, с. 12]. О.Ю. Грачова проводить дослідження у сфері фінансового контролю та підкреслює, що у процесі управління фінансами фінансовий контроль виступає елементом зв'язку між управлінськими циклами, і в цьому змісті виступає самостійною стадією управління [17, с. 86].

У літературі вельми поширений також третій підхід до визначення контролю як способу забезпечення законності [18, с. 122–130]. Так, наприклад, у підручнику за редакцією В.В. Безчервних і С.Д. Ципкіна фінансовий контроль визначається як контроль за законністю та доцільністю всіх дій і заходів щодо планового збору, розподілу та використання державних коштів. Забезпечити дотримання законності у процесі фінансової діяльності – значить домогтися того, щоб усі установи, підприємства і громадяни не порушували закони з фінансових питань, неухильно додержувалися фінансової дисципліни [19, с. 74].

Такий підхід являє собою правову концепцію сутності контролю та зводиться фактично лише до перевірки дотримання правових норм. Безумовно, як підкреслює О.В. Шоріна, контроль є необхідною умовою підтримки дисципліни, порядку й організованості, охорони свобод і дотримання прав громадян у процесі діяльності держави [20, с. 19]. Дотримання вимог правових норм означає неухильне дотримання принципу законності, а контроль є гарантією неухильного проведення цього принципу в життя всіма державними органами. Проте не можна не брати до уваги й інший бік контролю – наявність зворотних зв'язків, які виражаються в активному впливі контролю на більш раціональне використання ресурсів, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування різних ланок управління. Тому більш правильно здається позиція авторів монографії «Соціалістична законність у радянському державному управлінні», які доходять висновку, що «<...> пошук, пов'язаний з особливостями тільки правової сфери, у такому разі не може привести до позитивних результатів, оскільки

поява кожного способу забезпечення законності визначається виникненням особливого специфічного завдання держави чи державного органа» [18, с. 109–111].

Варто зауважити, незважаючи на різні підходи до визначення сутності контролю, у наведених визначеннях немає суперечностей, тому що всі вони характеризують той самий процес контролю як перевіркою діяльності в різних аспектах. Думаємо, що це положення і послужило підставою для розгляду контролю у трьох основних аспектах: 1) контроль як систематична і конструктивна діяльність керівників органів управління, одна з основних управлінських функцій, тобто контроль як діяльність; 2) контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку; 3) контроль як невід'ємна складова частина процесу ухвалення і реалізації управлінських рішень, що безперервно бере участь у цьому процесі від його початку до завершення [14, с. 13].

Аналогічний підхід до особливостей контролю, який викладено Д.С. Нелюбіним [21, с. 46–47]. Автор у своєму дисертаційному дослідженні розглядає контроль, з одного боку, як функцію управління, органічно пов'язує її з усіма іншими функціями. За допомогою контролю не тільки встановлюються зв'язки між усіма функціями управління, а й реалізується кожна з функцій окремо. З іншого боку, учений контроль визначає як самостійну стадію процесу управління, і в цьому контексті розглядає його як елемент зворотної дії, що доставляє джерелу управлінського рішення інформацію про результати реалізації цього рішення. Цікавими є викладені далі в роботі Д.С. Нелюбіна міркування. Так, під час дослідження контролю з таких позицій автор контроль як самостійну стадію процесу управління відносить саме до наступного контролю. А з позиції розгляду його як управлінської функції, яка пронизує всі стадії управління, характеризує останній як попередній, поточний та наступний контроль, що є цілком логічним.

Аналіз висловлених у юридичній літературі думок учених щодо сутності контролю дозволяє нам дійти висновку, що контроль невіддільний і прямо пов'язаний з управлінською діяльністю. Як слушно відзначав І.А. Белобжецький, сутність контролю не може бути ґрунтовно розкрита у відриві від сфери управлінської діяльності, яку він обслуговує [13, с. 23]. Отже, контроль як одна з функцій управління являє собою систему спостереження і перевірки процесу функціонування та фактичного стану об'єкта управління з метою оцінки обґрунтованості, ефективності ухвалених управлінських рішень, результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог таких рішень, усунення несприятливих ситуацій, повідомлення про такі факти компетентним органам.

Водночас є протилежна думка. Так, деякі автори розглядають контроль саме як метод державного управління, пов'язують його з активним втручанням суб'єкта управління в діяльність підконтрольного об'єкта [22, с. 122] чи форму управлінської діяльності [23, с. 6–10]. Не заперечуємо того факту, що основну характеристику управління становить його функціональна структура, але необхідно відзначити, що механізм управління включає й інші елементи, як-от форма управлінської діяльності, метод управління. І якщо функціональний підхід фіксує увагу на матеріальному змісті управлінської діяльності, то форма наголошує на специфіці зовнішнього прояву цього змісту (наприклад, видання різних нормативних актів). Що стосується методу управління, то він характеризується лише як спо-

сіб практичного виконання функцій, прийом впливу на волю, а через неї і на поведінку об'єкта управління. Тобто форма і метод є взаємозалежними сторонами процесу управління, але нетотожні йому.

Отже, ще раз хотілося б підкреслити, що контроль є самостійною функцією управління, особливим видом діяльності, характеризується цільовою спрямованістю, однорідністю змісту й однотипністю способів його здійснення.

Під час дослідження контролю через теорію управління варто звернути увагу на висловлення І.А. Белобжецького, що «у реальній дійсності немає контролю взагалі, а є контроль конкретного змісту і конкретних форм» [13, с. 23]. Ю.О. Тихоміров щодо цього також робив висновок: «<...> Оскільки контроль виступає не в ізольованому виді, а здійснюється з урахуванням змісту конкретної діяльності, його обсяг, форми і методи проведення диференціюються залежно від специфіки сфер і галузей управління, місця суб'єкта контролю» [24, с. 269–271].

Наскрізний характер функції контролю висуває високі вимоги до процесу її конкретизації стосовно кожного рівня управління, кожного державного органа. Тому одним з основних завдань, як стверджувала М.С. Студенікіна [16, с. 9], є знаходження оптимального варіанта розподілу цієї функції між державними органами, уникнення у процесі конкретизації паралелізму і дублювання, що є вельми актуальним і нині. У зв'язку з тим, що управління та правове регулювання направлено до різних видів суспільних відносин, у науці розрізняють поняття адміністративного, технічного, господарського, фінансового, податкового, екологічного й інших спеціалізованих видів контролю.

Так, адміністративний контроль визначають як зовнішньовладну діяльність компетентних органів виконавчої влади, інших державних адміністративних органів щодо здійснення перевірок дотримання фізичними і юридичними особами, що перебувають у сфері постійного або тимчасового безпосереднього адміністративно-регулюючого впливу цих органів, положень законів і підзаконних нормативно-правових актів, які діють у цій сфері [25]. Адміністративний контроль, будучи складовою частиною державного контролю, охоплює контроль за здійсненням делегованих повноважень виконавчої влади органами місцевого самоврядування; контроль за їхньою виконавчо-розпорядчою діяльністю; контроль за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Тобто його здійснюють усі без винятку державні органи виконавчої влади відповідно до наданих їм прав і покладених на них юридичних обов'язків [26, с. 68].

Можна сказати, що держава, яка створює особливий організаційно-правовий механізм управління контрольних відносин в адміністративній сфері, у рамках цього механізму здійснює правове регулювання цих відносин, створює систему уповноважених органів, які реалізують від імені держави владні повноваження, забезпечує цю діяльність як із правового, так і з організаційного боку, створює умови для ефективної взаємодії уповноважених органів як один з одним, так і із зобов'язаними особами в усіх сферах публічних відносин. Ми вже звертали увагу на той факт, що управління та контроль – явища, тісно пов'язані одне з одним. Процес управління складається з функціонально-логічних стадій, контроль у процесі управління системою оподаткування виступає елементом зв'язку між управлінськими циклами та є самостійною стадією управління.

Висновки. Отже, визначаючи правову природу контрольних відносин в адміністративній сфері, можна зробити висновок, що управлінські відносини як один із найважливіших компонентів характеристики соціального управління є управлінням соціальними процесами. Контрольна діяльність відповідних державних органів є складовою частиною керівного блока механізму правореалізації у сфері адміністративних правовідносин. Вона вклинюється у правореалізаційні процеси з метою забезпечення їхньої точності, відповідності вимогам законності, служить важливим організаційно-юридичним засобом управління процесами застосування норм адміністративного законодавства. І ми маємо розуміти, що йдеться все-таки про сферу суб'єктивної діяльності людей. На думку В.Г. Афанасьєва, «<...> управлінські, як і будь-які інші суспільні відносини, є результатом людської діяльності в певній сфері громадського життя, і в цьому випадку – у сфері управління» [8, с. 164]. У межах і у процесі такого управління виникають різні відносини, але вони характеризуються спільними рисами, об'єктивно виражають принципову єдність їхньої сутності. Отже, управлінські відносини є змістом і об'єктом керівного впливу на соціальні процеси, що здійснюються у правовій формі. У такому розумінні вони мають місце скрізь, де здійснюється управлінська діяльність.

Література:

1. Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Москва : Финансы и статистика, 1997. 238 с.
2. Ильин А.Ю. Формирование организационно-правового механизма налогового контроля в современных условиях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2007. 204 с.
3. Дружинин В.Н. Совершенствование правового регулирования налогового контроля в Российской Федерации : дис. ... кандидат юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2004. 212 с.
4. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. Административное право Украины : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2004. 620 с.
5. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право : учебник. Москва : Юристъ, 2000. 728 с.
6. Бачило И.Л., Гандилов Т.М., Гришковец А.А. Словарь административного права. Москва : Фонд «Правовая культура», 1999. 320 с.
7. Райт Г. Державне управління. Київ : Основи, 1994. 191 с.
8. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. Москва : Политиздат, 1973. 390 с.
9. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР : монография. Москва : Юридическая литература, 1973. 134 с.
10. Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту : підручник. Київ : ПП «Влад і Влада», 1996. 320 с.
11. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник. Москва : Норма – Инфра, 2000. 640 с.
12. Годунов А.А. Социально-экономические проблемы управления социалистическим производством. Москва : Экономика, 1975. 192 с.
13. Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. Москва : Финансы и статистика, 1989. 256 с.
14. Кочерин Е.А. Контроль в системе управления социалистическим производством. Вопросы теории и практики. Москва : Экономика, 1982. 214 с.
15. Старосьцяк Е. Элементы науки управления. Москва : Прогресс, 1965. 423 с.
16. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Москва : Юрид. лит., 1974. 159 с.
17. Грачева Е.Ю. Финансовый контроль : учебное пособие. Москва : Издательский дом «Камерон», 2004. 272 с.

18. Лунев Е.А., Студеникин С.С., Ямпольская Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. Москва : Юриздат, 1948. 278 с.
19. Бесчервных В.В., Коган М.Л., Куфакова Н.А. Советское финансовое право : учебник. Москва : Юрид. лит., 1982. 424 с.
20. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. Москва : Наука, 1981. 302 с.
21. Нелюбин Д.Е. Система налогового контроля в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования, актуальные проблемы и направления реформирования : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2003. 183 с.
22. Коломосць Т.О., Пирожкова Ю.В., Армаш Н.О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Істина, 2009. 480 с.
23. Еропкин М.И. Советское административное право. Москва, 1964. 392 с.
24. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. Москва : Наука, 1972. 288 с.
25. Потокин И.В. Административно-правовой статус федеральных органов административного контроля и административного надзора : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Санкт-Петербург, 2008. 20 с.
26. Пухтинський М.О. Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 68–71. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-68-71.pdf.

Riadinska V., Kostenko Yu. Certain aspects of characteristics of the legal nature of control relations in the administrative sphere

Summary. The article examines certain aspects of the characteristics of the legal nature of control legal

relations in the administrative sphere. Scientific approaches to the definition of the category “control” are analyzed. In particular, it is defined as: an element of public administration or management functions; type of feedback; stages of the management cycle; the way to ensure legality or method (form) of management.

It is substantiated that the content of the control is manifested in three main aspects: 1) control as a systematic and constructive activity of heads of government and one of the main management functions, i.e. control as an activity; 2) control as the final stage of the management process, the core of which is the feedback mechanism; 3) control as an integral part of the process of making and implementing management decisions, which is continuously involved in this process from its beginning to its end. The types of control are highlighted and it is proved that managerial relations are the content and an object of managerial influence on social processes carried out in the legal form. In this sense, they occur wherever management activities are carried out. It is clarified that administrative control is related to the external government activities of the authorized executive authorities, other state administrative authorities to conduct inspections of compliance by individuals and legal persons in the field of permanent or temporary direct administrative and regulatory influence of these authorities, laws, and subordinate legislation in force in this area. In essence, administrative control is exercised without exception by all state executive authorities in accordance with the rights granted to them and the legal obligations imposed on them. Thereby, control is a guarantee of strict implementation of the principle of legality in practice by such entities.

Key words: control, state control, administrative control, management function, principle of legality.